政治法律

清末州县考绩制度的演变

关晓红

[摘要] 1904 年开始实行的考核州县事实，是清代考绩制度的重大变化。它是清廷试图通过体制内变革，解决吏治腐败的积弊，并为推行新政考察和选拔能员干吏，巩固权力基盘的措施。但督抚势力坐大，革故鼎新难以兼顾统治集团内部的利益分歧，而避重就轻的结果，只能使改革徒具形式，背离变政的初衷，同样危及甚至瓦解清朝的统治。州县考绩制的变革及实行，恰好显现了清廷进退两难的困境。

[关键词] 清末　州县考绩　制度变革　考核州县事实

[中图分类号] K252　[文献标识码] A　[文章编号] 1002-8587 (2005) -03-0013-12

The Evolution of the Magistrate Assessment System during the Late Qing

In 1904, the Qing court implemented important changes in the system for assessing prefectural and county magistrates. This transformation of the assessment system was meant to root out official corruption, institute the Xinzheng Reform, select capable officials, and strengthen the government's power base. But, Provincial Governors continued to hold great power and reforming an ancient system was difficult, and there were divergent interests within the ruling classes. In the end, the reformed avoided serious issues and dwelt on the trivial. Deviating from its original intent, the reform endangered and undermined Qing governance. The reform of the magistrate assessment system precisely illustrates the dilemma of enacting administrative reform in the late Qing.

清末是近代中国政治制度转型的重要时期，仿效外国政治制度改革传统官制，成为新政的主要内容之一。不过，清朝官绅虽然可以从国外搬来各式各样的制度文本，并且仿照其在中国建立相应的制度，但改制后仍然只能利用旧官僚体系中既有的官员来推行和操作，而清廷被迫变政的原因之一，正是吏治腐败，完全由旧人来操控新制，难以达到预期目标。如何改造利用原有官吏，使之适应新体制的需要，成为清政府亟待解决的重大现实问题。其对策之一，是将实行已久的考绩制度进行变通调整，使之成为择优汰劣、选拔新政人才的重要形式，为新政宪政准备一批可靠与高效的官吏，保证中央政令的贯彻。但官场腐败积重难返，改革官制以适应变政需求，有可能导致官僚群体的涣散，同样危及甚至瓦解清朝的统治。州县考绩制的变革及其实行，恰好显现了清政府进退两难的困境。

清代官吏的考绩制度，主要是三年一届的“大计”与“京察”，前者以外官为对象，后者以京官为对象，成为考核各级内外官吏的主要形式与奖罚依据，以保证统治机器的有效运作，被清廷视为“激扬大典”。[①]有关清代外官考绩考课制的论述，多依据《大清会典》、《清朝续文献通考》、《清史稿》等官方典籍，主要涉及“大计”的历史沿革、内容和操作规

[收稿日期] 2005-2-10
[作者简介] 关晓红 (1957—)，女，中山大学历史系教授；广州 510275

程。[2]近年来日本学者运用计量方法对康熙、乾隆时期的考绩制进行个案分析[3]，将研究工作引向深入。

然而，与考绩制在整个清代官僚制度中的作用及地位相比，学术界重视的程度以及研究进展仍不尽人意。尤其是光宣之际州县考绩制发生了重大变化，迄今却鲜有论及[4]。清朝官方典籍于清季变政情形来不及整理，后人代为编辑，多少有些隔膜，不能权衡轻重，判别正误，确考源流，难免取舍不同，或互相歧异，增加了认识的难度。查阅中国第一历史档案馆的吏部、会议政务处、宪政编查馆、军机处录副、宫中档朱批奏折等相关文件，并与清人的文集、日记、报刊等文献资料比勘互证，可以探究这一时期州县考绩制的变化、原因及其效果。

一

清入关前，沿袭明代的“考满”与“考察”两种方式对官员进行考核。入关后，在继承明制基础上逐渐形成新制，但仍有反复。[5]雍正元年复行内官京察，以京察与大计为京官外官考核定制，每三年一次的考绩制度正式确立。[6]乾隆五十年，依据各省“省分大小、缺分多寡”，对大计卓异人数进行定额定制。[7]至此，大计作为清代外官考绩的制度臻于完备。

各省官员的大计，考核程序由下而上逐级进行，即由州县至府而道，道移司，逐级考察后出注考语而汇综于督抚。[8]考核以守、才、政、年(即操守、才学、政绩、年龄)四格评等议叙，用六法参劾不法官员。[9]考核评级分为卓异、供职两等，卓异有定额限制，仅占被考核的道以下官员的十五分之一。因为被评为卓异者具有擢升迅速、可任要职等优势，成为朝野上下关注的焦点。但督抚对卓异的荐举须承担相应的责任。

大计以四格六法为定制，而各个时期的侧重明显有别，反映出历代清帝执政期间社会发展与社会矛盾的不同特点。康熙时，“其考课也，以民生之苦乐，为守令之贤否，以守令之贪廉，为督抚之优劣，则廉者以劝，贪者以惩，有利必兴，有害必除，而民之不得所者寡矣”[10]。雍正时，则强调“文官仓库之盈亏，办事之能否，武官骑射之优劣，训练之勤惰”[11]。同治初年，由于战争的破坏，亟待恢复生产以稳定社会，故不仅以招集流亡、垦辟地亩为大计考核的主要依据，而且谕令凡州县官吏在开垦地亩、尽心民事方面业绩突出者，“即著该省督抚藩司，随时登之荐牍，以备擢用”[12]。清朝历代皇帝都反复强调州县官吏的重要性，而考绩制度具有任人选能，奖勤罚懒，倡廉惩贪，澄清吏治，促进生产与稳定社会等多重功能，作为确保官僚体系正常运转与良性循环的激励机制，起着十分重要的作用。

尽管历代清帝均意识到“察吏即以安民”，大计可以“保荐循良，汰除庸劣”[13]，并将官吏考绩制视为“经世之要图，保邦之大计”，高度重视并三令五申，但自咸丰朝开始，以“军务未竣”、甫经履任等等借口而请求展缓大计的奏章不绝于途。这一方面与持续增长的内忧外患及战事不断相关，另一方面则与清中后期督抚频繁更换的情形对应。[14]道、咸、同三朝以来，为筹集巨额赔款和越来越大的军费开支，清政府饮鸩止渴，大开捐纳，滥行保举，造成仕途拥挤，官员的正常晋级秩序被打乱。由于积重难返，一些省份三年一届的举人大挑也被迫暂停，[15]对仕途造成恶劣影响。光绪以后，进士分发知县本应列班于“即用”，因宦途壅滞，只能“积用”等候空缺。[16]有统计表明，十九世纪中后期，以捐纳方式进入官僚队伍的人数激增，此类新进者竟占了各省官吏总数的近50%。[17]大量捐纳人员涌进官僚队伍，尤其是涌向州县基层，滥竽充数，虚应故事，严重干扰了清政府的正常运作。各地督抚“平日于属员贤否，漫不经心。临时亦只奉行故事，甚至开奔竞之门”[18]。即使像端方这样政声不俗的重臣，其视为“要函”之中为数不少的信件，也是亲朋故旧请托安置私人。[19]在官僚队伍鱼龙混杂，急需强化考核监督的情况下，大计反而不能按期举行，使朝廷对外官的约束力大为减弱，吏治腐败不仅加剧了各种社会矛盾，还直接威胁着皇权统治的稳固。

官吏人浮于事，敷衍因循，导致办事效率日益低下，与推行新政所要求的高效实用形成尖锐矛盾，不少新政措施成为一纸空文，朝廷

为此大伤脑筋。鉴于三年一度的大计不能防微杜渐，激浊扬清，难以适应社会发展对官吏素质与办事效率日益增长的需求，也无法保证清廷强化监控的需要，如何增强统治效能的问题迫在眉睫。在不可能全由新人行新制的情况下，改造利用旧人旧制便成为唯一可行的选择。通过缩短考核周期，变更考核方式和标准，充实考核内容，加大考核力度等方式整顿官僚队伍，势在必行。正是在上述矛盾纠葛和现实需求的背景下，清末州县考绩制的改革拉开了帷幕，成为新政不可缺少的重要内容。

清廷整顿外官吏治的第一项措施，就是下令各省建立课吏馆，首先要求各地督抚破除情面，对道府州县官分发到省之初，必须“躬亲面试”，对“鄙俚轻浮者，即行咨回原籍。其尚堪造就者，均令入课吏馆讲习政治法律一切居官之要，随时酌予差委。”其次，对试用期内的道府州县官实行期满甄别，“优者留补，劣者斥罢，平等者再勒限学习，均各出具切实考语，不得仍前含混。即选授实缺之捐纳保举各员，亦应一律考试查看，分别办理”[20]。不久，清廷又扩大了通过课吏馆培训官吏的范围，要求“即用知县签分到省，亦必入各省课吏馆学习，由该督抚按时考核，择其优者立予叙补，其平常者仍留肄习，再行酌量补用”。当局希望通过面试、试用期满甄别、学习居官之要等方式，在官僚队伍循环流动的入口加强控制。三令五申之下，各地纷纷建立了课吏馆。一些对新事物接受较快的督抚，还定期奏报课吏馆的情况。[21]这使得原来几乎失控的局面有所改观。

在此基础上，清廷将改革的重心转向对在职在任州县官的考核、甄别与奖惩。为了保障考核能够切实进行，上谕强调相对固定官员的任期，杜绝个人请托造成的频繁调动，要求各地督抚详加考查，“随时激扬，除贪酷昏颓各员应即立予严参外，其安坐衙斋，公事隔膜，及专务铺张，并不知民间疾苦者，均著分别撤任开缺，慎选贤员补署，不准徇私滥委”[22]。由于捐纳保举滥行，清后期州县官吏频繁调动，已经成为贻害地方、殃及民生的痼疾，以此作为“固本培元”、整顿吏治的第二项措施，应当说抓住了关键。从上谕的语气来看，清廷对整顿各地吏治的决心坚定。

二

官员的任用与任期，相辅相成。清中叶之后，州县官吏的擢升任用标准及其依据问题，长期困扰当局。咸同军兴，各省督抚每每以保举之名推荐下属，所举荐者处理政务的实际能力，多凭督抚的只言片语。光绪二十五年的一道上谕，将清廷用人的苦衷与无奈和盘托出：“自来致治之道，首重得人，彰瘅兼施，人材始奋。近以时势多艰，朝廷求贤若渴，于各督抚专折保举，无不立予召见，以备随时擢用。乃近来封疆大吏但多保举，绝少参劾之奏。有举无惩，良莠杂出……嗣后各该督抚于实心任事之员，当核实具保；其有声名平常，或贪虐有据者，应从严甄别，以儆其余。倘意存姑息，徒博宽大之名，置民瘼于不问，该督抚责有所归，公是公非，难逃洞鉴也。”[23]奖罚无信，保举无凭，成为吏治腐败的重要根源，令清政府的权威与公信力大受影响。

这些情形，戊戌变法期间即引起重视，兵部学习主事范轼在《应诏陈言敬抒管见折》中建议：对官员的考察应包含其所举所用是否得人，而对京官与外官所举劾之人，应于大计之外，将所举各官员的事实开具清册，并由简派大臣认真考试后才引见录用。[24]光绪二十五年四月，京畿道监察御史潘庆澜在《为外患日迫宜核实用人以图振作折》中也提出：“拟请饬下各督抚，嗣后保荐人才，无论文武实缺者，必指明有何善政，因何劳绩有裨国计民生，方许保荐。候补者必声明该员所长何事，曾办何事。存记即注明原保，用时不定交原省，以资互证而杜回护。一年后所保相符，本员擢用，荐贤受赏。若有不符，别经发觉，原保及扶隐者坐罚……若原参于赃私民命贪有据者，仍行屏斥。总之，无论何项人员，不得仅以器识宏通、才具开展等空言荐举。”[25]潘庆澜认为造成各地吏治恶性循环的要因之一，在于原有四格法标准过于空泛笼统，难以反映被考核者履任的真实情况。而各地督抚保举人才，缺乏制度性规范与约束，多凭个人印象与好恶，为人情请托大开方便之门。他提出的解决方案是：依

据劳绩事实保荐擢用人材，并实行保荐责任连带法，若被荐举者与荐举之言不符，原保者须坐罪。上述建议强调以官员实绩作为提拔任用的依据，而且对于实绩的评估须经过验证，既有利于破格提拔真才实干之人，也有助于杜绝徇私舞弊之风。

以上奏折未见正面答复。但庚子之后，吏治继续恶化，仅光绪二十九年，经上谕批准的各地督抚奏参庸劣不职各员和举劾属员的奏章竟达 33 份，而一份奏章中被奏参举劾者少则十数人，多则竟达 60 人，被参奏免职者大多为各地州县官吏[26]。这一现象的出现，除捐纳保举滥行及吏治腐败等常见原因外，亦与督抚更调频繁关系密切。1901——1904 年三年里，全国 15 名巡抚中，除新疆、云南、陕西、浙江外，大部分平均任期不满一年，安徽、江西、湖北、湖南、贵州等省四次更换巡抚，江苏、山东、山西、河南均五次更替，广西更是三年换了六任。[27]疆吏任期短促，使其对下属下情的了解十分有限，而参奏举劾皆由督抚出具“贪劣不职”等定性考语，缺乏具体事实依据，朝廷难以核实，由此决定奖罚，不仅难称公正，也与推行新政急需能员干吏贯彻各项改革政令措施形成尖锐矛盾。

新政复行后，清廷力图通过种种改革与调适挽救统治危机，戊戌变法期间提出的一些具体办法自然也在重新检讨之中。正是在这样的背景下，由来已久的以政务实绩作为考察州县官吏依据的设想最终被清廷采用。光绪三十年五月十四日（1904 年 6 月 27 日），清廷奉懿旨颁布上谕，再次承认吏治腐败已经危及统治的现状：“中国官民隔绝，痼习已深，颇闻各省州县官，多有深居简出，玩视民瘼，一切公事，漫不经意，以致幕友官亲，朦蔽用事，家丁胥吏，狼狈为奸，公款则舞弊浮收，刑案则拖累凌虐，种种鱼肉，为害无穷”。为了扭转局面，加强控制，消除隐患，该上谕正式提出了考核评议州县官的新标准：“嗣后责成各省督抚，考查州县，必以为守俱优，下无苛扰，听断明允，缉捕勤能，为地方兴利除害，于学校农工诸要政，悉心经画，教养兼资，方为克尽厥职。”以此为基础，清政府制定了对于州县官考核具有转折意义的改革方案：“著自本年为始，年终各该督抚将各州县胪列衔名、年岁、籍贯清单，注何年月日补署到任，经征钱粮完欠分数，及有无命盗各案，词讼已结未结若干起，监禁羁押各若干名，均令据实开报，其寻常公罪处分，准予宽免，不准讳饰。任内兴建学堂几所，种植、工艺、巡警诸要政，是否举办，一并分别优劣，开列简明事实，不准出笼统宽泛考语。奏到后著交政务处详加查核，分起具奏，请旨劝惩。”[28]

这一改革举措，规定在既往三年一度的大计之外，新增州县官的年度考核，缩短了考核周期，尤其是不再沿用历经九朝，延续 250 年之久的“四格”标准，注重与强调官员任内的各项实际政绩；考核项目也超越了既往刑名钱谷的单一内容，增加了教育、种植、工艺、巡警等四项新政执行情况的考察，并要求每项内容量化统计上报。这一被称为州县事实考核的新制度，是清代官吏考核制度的重大改革，有利于整顿与刷新吏治。而随着新政的推行，政府职能需要相应变化和扩展，贯彻政令的效率与效能成为衡量官员素质的重要标准，政府为此必须加强对官吏的控制与监督。为了表明整饬吏治，革故鼎新的决心，这道上谕末尾特别指出：“著各省奏单刊入官报，与众共知，以通下情而伸公论……各该督抚务当破除情面，查吏安民，切实遵办，用副朝廷力挽颓风勤恤民隐之至意。”希望以公开政务的方式，将州县考核置于舆论和社会的监督之下，一方面约束那些视中央政令为具文的官员，使任人为亲、因循敷衍者难以遁形，另一方面，则可以促使督抚加强对辖区政情的掌握与熟悉，同时验证其对下属能力的了解与判断，二者皆有助于各级官吏勤于政务。而各省政情通过官报向社会公开，有利于官民对各省州县在任官员的实际作为进行比较，孰优孰劣，一目了然。于清廷而言，既可收沟通上下，总揽全局之功，又可得重视舆情，澄清吏治之名，可谓一举多得。

为使这一励精图治的新制度更臻完备，在其后的推行过程中，清政府不断进行调整补充。光绪三十一年十二月（1906 年 1 月 20 日），政务处根据直隶、江苏、山东等十四省呈报的表册，在对比繁简优劣的基础上，以直

隶、山东两省为蓝本，制定了考核州县事实的五项条款，其主要内容为：1、开报宜核实。由政务处统一制订表格样式，各省依表格所列的项目，按已办未办如实填报。2、咨报宜按限。统一规定每年年终考核，于次年三月至五月为止汇总上报，不得任意延缓。3、前后任政绩应界限分明。“以前任所办之事，归功现任，殊失情理之平。嗣后开报时，必须声明某项原有若干，该县到任后添办某项若干，成效若何，以清眉目。”4、优次等级宜有一定标准和限制。“学堂当以开设处所，学生人数最多者为上，次多者为中，最少者为下。警察工艺种植当以办有成效者为上，已经开办者为中，不办者为下。命盗词讼，当以全无或全结者为上，未结不及二成者为中，逾二成者为下。”5、州县宜久任。要求各督抚慎选僚属，不得随意更调，以改变州县官不能久任的现状。此外，政务处还将考核划分为最优等、优等、平等、次等四个等级，并对晋升或撤参依据作了详细规定。[29]上述条款强化了考核的可操作性，清廷很快批准了这一方案。至此，每年一度的考核州县事实这一考绩制的重大改革，在考核时间、对象与内容、评价标准与等级、考核后的晋职与撤任等方面，均已形成较为完整的定章，落实了规范的制度性内容和要求。

关于清末州县事实考核制度的肇端，有两点需要说明：其一，州县事实考核开始的时间，《清朝续文献通考》、《清史稿》等书均以光绪三十一年十二月的政务处奏折为据，误将光绪三十一年作为州县考核事实的开端。[30]实则光绪三十一年所考核的，是光绪三十年的州县事实，只是由于各地督抚的延误而拖至次年上奏。作为新制度建立的标志，应以三十年五月奉慈禧懿旨发布要求年终报呈考核表册的上谕为准。其二，关于州县事实考核的决定，根据相关上谕，似非对当时朝臣疆吏某一具体奏章建言的批复[31]。其表面依据，仅为最高统治者对各省州县吏治种种腐败现象积重难返的震怒与担忧。查阅多种官方文书档案、私人文集日记和笔记报刊，均未见直接前因。因此，州县事实考核的改革由谁主动，目前可能的解释是：1、作为清廷新政期间一系列整顿吏治措施的必然发展，其具体办法在慈禧与军机大臣面议朝政或召见臣属问策时拟定；2、该方案的内容，采纳了戊戌变法以来的相关建议，因当局有所忌讳，不便明言。

三

州县事实考核是清廷整饬吏治的重要举措，但法意良美，还要看具体贯彻与实施的效果，这涉及到由谁主持，以及如何操作的问题。由于新政期间中央官制频繁调整，主持其事的机构几度变更，政务处、考察政治馆、宪政编查馆先后主持了光绪三十年至光绪三十二年的州县考核，其后的两年，由宪政编查馆和民政部共同负责，宣统元年起，转交民政部、学部、巡警部、法部等各主管衙门。实际参与的省份也历年不同。刚开始，各省督抚对突如其来的改变无所适从，纷纷奏请展缓实行新制，要求延至次年三月或五月再行具奏。[32]故自光绪三十年起至清亡，七年间州县考核实际进行了六届，[33]而每届均有若干省份要求暂缓考核，东三省更因官制改革而未参与。详情如下表所示：

清末考核州县事实情况简表[34]

考核年分	奏报年分	主持机构	实际参加省份	备注
光绪三十年	光绪三十一年	政务处	直隶、江苏、山东、山西、河南、四川、广东、浙江、湖南、云南、安徽、甘肃、热河、福建共14省	湖北、江西等9省未咨报，广西、吉林、奉天、黑龙江等奏准暂缓。
光绪三十一年	光绪三十三年	考察政治馆	直隶、江苏、山东、山西、江西、河南、四川、广东、浙江、湖南、陕西、新疆、云南、贵州、安徽、甘肃、热河、福建共18省	广西、吉林、奉天、黑龙江等奏准暂缓。

续表

考核年分	奏报年分	主持机构	实际参加省份	备注
光绪三十二年	光绪三十四年	宪政编查馆	直隶、江苏、山东、山西、江西、河南、四川、广东、浙江、湖南、陕西、新疆、云南、贵州、安徽、甘肃、热河、福建、湖北共 19 省	广西、奉天、吉林、黑龙江等仍奏暂缓。 陕西、湖北于次年考核时一并补造。
光绪三十三年	宣统元年	宪政编查馆、民政部	直隶、热河、江苏、江西、山东、山西、河南、陕西、四川、广东、浙江、湖南、湖北、云南、贵州、安徽、甘肃、新疆、福建共 19 省	广西、奉天、吉林、黑龙江仍奏暂缓。
光绪三十四年	宣统二年	宪政编查馆、民政部	直隶、热河、吉林、江苏、江西、山东、山西、河南、陕西、四川、广东、浙江、湖南、湖北、云南、贵州、安徽、甘肃、新疆、福建共 20 省	广西、奉天、黑龙江仍奏暂缓。
宣统元年	宣统三年	各主管衙门即民政部、学部、巡警部、法部等	湖南、甘肃、云南、广东等省	根据官报及笔者已查档案。实际参加省份可能超出四省。

考核的项目、内容及评价标准，是制度构成的重要方面。根据档案和官报的记载，可知考核州县事实内容一般分为十项：即学堂、巡警、工艺、种植、命案、盗案、词讼、监押犯人、钱粮、漕粮，个别地区只填具 8 项。其具体内容，除必须逐项填写已完成的数目外，还要区分前任与本任所完成的具体数字，命案、盗案、词讼三项，则须将发案数、结案数分别标示。

仅凭各省历年奏报朝廷关于此事的奏折，只能获得笼统模糊的印象，难以窥见该制度实行与操作的样貌。所幸中国第一历史档案馆藏政务处全宗和军机处录副全宗内，有四份保存较为完整的州县事实清册档案，分别按所属府厅州县详细记录了安徽、甘肃省光绪三十一年分、浙江省光绪三十四年分和广东省宣统元年分的考核情况[35]。四省清单按钱粮、学堂、巡警、工艺、种植、命案、盗案、词讼、监押犯人等项目设置，每项均有具体的新旧数字对比，以利于了解现任官员到任后的实绩。在列举各州县的各项实绩后，由督抚开具考语并评定该员的考核等级。由于列有具体考核项目和数字，并据此而作出考语，避免了空泛评价。

四省清单的不同之处，一是考核范围，浙江省的表册增加了钱粮、漕粮两项，并明确标示已完或未完的比例；甘肃省的表册则有赋额、实征、起存、盈余等栏目。二是被考核者的范围，在格式上稍有差异，甘肃、安徽、广东三省清单只列该地的正印知县 1 人，而浙江省的清单则包括正印知县、兼署知县和准补知县。三是所开具评语的详略和标准不一，广东的考语仍然按照四格标准，如“年富力强，才具开展”，“勤求吏治，干练有为”，或“朴实无华，勤于民事”，“办事稳练，听断尚勤”等。[36]而安徽、甘肃、浙江的考语则以新政事业的完成情况及存在问题为据，比较详实具体。如浙江镇海县的考语为：“该县学堂原设尚多，听断平平，惟巡警、工艺、种植亟须讲求兴举，命盗案破获寥寥，监押人犯亦欠清理，征解钱漕功过差足相抵，孙文诒（知县）应列次等。”[37]

由此可见，由于各省对考核制规定的理解不同，取向有别，实际执行情况存在一些差异。有的省分进一步细化了操作规则和程序，如袁树勋主政的山东，在所属各州县自报自评的基础上，由布政使、提学使、按察使会同逐项核查，以数量为基准，兼顾质量，综合评议裁定等级，“学堂以认真推广、科学完备者为

上，具有规模者为中，或少或不振作，虽多而办未合格者为下。巡警、工艺、种植以办有成效者为上，开办者为中，未办者为下”。为了表示并无虚报敷衍，不仅留取各道府州县印结存查，还主动请求宪政编查馆与民政部检查复核。[38]江西则在光绪三十三年考核中实行评估记分法，即根据考核项目，确定每一等级的标准，在各等级中又依据程度和数目差异细分为积分不同的等差，这样可在同一等级显示出差别，最后将各项总分累计，使得考核标准更加缜密，便于操作。[39]

就制度性要求而言，考核州县事实以年度为周期，可以减少既往“大计”间隔过长而造成的懈怠。而将具体政务分门别类细化为考核内容，区分前后任的实际作为，并于相应项目下开列具体数字，则有利于纠正“四格”法造成的所议过虚，李代桃僵等弊端，从而在一定程度和范围内增强了考核的效能。考核以新政四项为重点，前任的政绩业经考核备案，后任既不能贪冒其功，也不愿为前任的遗留问题承担责任，客观上形成相互制约和监督。考核项目细分量化，考核结果又与奖惩擢迁相联系，故对于州县官吏来说，仅靠与上司搞好关系而无实际政绩，不仅难以获得擢拔，而且可能授人以口实，甚至牵连上司。由于政治风险增加，督抚又频繁调任，上下串通而大规模作弊的情形，不容易过滥。新官莅任后，在维持前任业绩的同时，必须展示能力，作出政绩，以求仕途显达，对新政有一定的促进作用。主持考核的中枢机构认为考核州县事实认真的山东、直隶、浙江等省，也正是新政成绩较为突出的地区，两者之间似不无关系。

然而，从考核程序来看，由于各省督、抚、布、按、提学使为州县考核的组织实施者，考核结果均以省为单位向中央汇总奏报，各州县必须将相关数据逐级上报，遵照定式造册，司、道、府逐级核查，最后例由督抚出具考语并评定等级，列单填注。平心而论，要想真正做到循名而责实，确实事繁任重。而新的考核制度存在两处明显缺陷：一是只有考核州县的条文，而未设置考核督抚的相应项目；二是对考核结果的复核由政务处操办，不仅难以落实，而且以官制官，实际上无法形成相应的有效监督，很难避免考核最终流于形式。督抚作为州县考绩制度的执行者，掌管一省或数省军政，虽然有科道监督纠参，三年一次的京察也将督抚列入其中，但就州县官考绩而言，督抚的权责不清，无论是否贯彻落实朝廷政令，均无具体约束和必要的奖罚。因此，一些督抚或奏请延缓，或迟迟不交，并未受到追究。此外，州县事实考核制度的实行，对督抚权力在客观上形成了一定制约。如用人方面，考核明显不利于其安置私人及任意提拔下属；事权方面，由于对州县政务逐项计量检查，并专设新政四项，行政效率的标准大为提高。而下属的优劣，直接或间接地反映了督抚的用人及办事能力。同时，考核增加了各地的成本，所以督抚反应相对消极也在情理之中。

相继主持过州县考核的各中央机构，对疆臣的态度颇有意见，在年度州县考核的奏折中表露出不满与小心翼翼的指责，显示中央与各省的矛盾日益紧张。清末各省权力扩张，早有尾大不掉之势。新政期间，某朝臣曾警示朝廷：各省“举凡用人、行政、理财、用兵，皆督抚以意为之，督抚而贤则一省之事举，督抚而不贤则奸弊百出，贻误无穷。且无论督抚贤不贤，其封圻之内，自为风气，一有升调，变更纷纭，实为各省之所同……甚至各行其是，任意纷更，视属吏为私人，对邻封若异国，全国之大，号令不能齐一，精神不能贯注，此弊之最大当急去者也。”[40]宪政编查馆在一次关于考验外官的奏折中，直指问题症结所在：“臣等所拟章程，皆审度情势所能行，不敢稍邻于苛细。而遵循之实，则在疆臣。”[41]可是，自我监督难以奏效，清政府既不敢真正放手让社会公众参与监督，对实权在握的封疆大吏，又不愿轻易得咎。这必然影响考核结果的真实性与公信力。宣统元年秋，《大公报》曾登载一则消息：“日前有某枢臣提议改良外官制，以考核州县成绩为最要。而各督抚之考核有拟责成谘议局查报之议。嗣为某邸所阻，以为此系实行立宪后之举动，今尚非其时，且与督抚之权限有碍，故已决计作罢。”[42]面对政令贯彻执行不力的情形，清政府瞻前顾后，无策以对。缺少了对制度执行和结果查核的有效监督，通过考核来提高效率的初衷自然难以实现。

四

清政府推行考核州县事实制度，是想建立了解各地官僚机器运作状况并提高效能的反馈与监督机制。而要达到这一目的，首先必须切实进行考核和统计奏报，以便准确反映实情。可是，吏治腐败积重难返，州县事实考核过程中流于形式、虚报瞒骗的情形时有发生。主持考核的中枢机构通过七年的六届考核，从上报的清册当中，发现敷衍塞责、填报不实等问题屡禁屡犯。先是在部分省分的表册中发现“学堂或但云筹办，命盗监押或并无已结未结起数，甚有于工艺下注男耕女织四字，于种植下注棉花三成禾谷七成者，一味支吾搪塞”的情形，[43]后经统一制定表式，强调依式填写，仍然存在“或以团防练勇为警察，或以罪犯习艺为工艺，或混监押不分，或漏钱粮不报，淆杂纷歧，比比皆是”的情况。[44]针对一些地方企图蒙混过关的伎俩，主持机构采取措施，不断修改与完善考核表式，要求将考核内容细分并量化填报，但上有政策下有对策，光绪三十三年考核中，仍发现一些州县官吏继续弄虚作假，“或每县开报学堂则多至一、二千处，词讼则少至一、二十起，揆之事理殊难凭信，显系州县任意粉饰，而督抚又并不认真覆核，率行咨送”[45]。主持者明知症结所在，却提不出有效对策。

此外，考核暴露出州县官不能久任对辖区政务的连贯性产生不良影响，已经比较严重地威胁着朝廷政令的贯彻。参加光绪三十年州县考核的十四省中，“各州县通计到任不及一年者，或十之三四成，或十之四五成，甚且有至六成以上者。至于实缺人员，亦复纷纷更调，在长官不过为属员规避处分，调剂优瘠起见，而传舍往来，置棋不定，势必人人萌五日京兆之心，即事事有一暴十寒之虑”。政务处注意到这一问题的严重性，要求“嗣后各督抚务须慎简庶僚，畀之久任。庶贤者得所藉手，而不才者亦无可滥竽矣”[46]。可是州县官吏的频繁调动，根在督抚。时人有“督抚一喜怒而百城皆风靡，督抚一去留而属吏半更新”的谐语。[47]几年后，情况仍无明显改善，甘肃省光绪三十三年的考核，符合要求并评定等级的州县仅28人，而因州县官吏到任不满一年未列入考核的竟多达47处；[48]云南省光绪三十四年考核计等者36员，“在任未及一年拟以不列等者共五十二员缺”[49]。这表明，清政府未能遏制州县官频繁调任现象的蔓延，而且随着新政与宪政的推行，外官逐渐转变为地方政府，其特殊的地区利益需求正在消磨原来疆吏与清廷的一致性，而这种一致性恰是他们掌握权力和获取特殊利益的必要凭借。

从各省历次州县考核的奏章与中央机构的总结来看，新政各项要务在各地的推行也不尽如人意。光绪三十三年，考察政治馆奏报光绪三十一年的州县考核时称：“查事实表册，自应注重前列新政四项，而列优等各员，尚未能逐项举办。各督抚原奏，或称风气未开，或称财力不足，自系实在情形。惟日久不办，适便诿卸积习，亟应酌定年限，责成于三年内，将现任未办之事，次第分期办理。如三年后仍复不能举行，即不准列优，用示区别。至工艺种植两项，往往以寻常地方物产滥行开列，而又不能就原有者加意扩充、未有者留心创办，应饬查明各属工艺种植几种，制造出产若干，详细登列，然后再将现在推广开办情形，并逐年有无效验，切实陈明，庶不至空捏虚饰，而于推行新政之事，不无裨补。”[50]然而，一年后的考核总结，仍是“惟于新政各项，尚多未能切实推行”[51]。到光绪三十四年度考核时，因“各州县于所办新政多未能实力推行”，全国竟没有评出一个最优等州县。[52]

改革考核制度的目的是奖勤罚懒，优胜劣汰，因而依据考核结果执行奖罚，是能否取得成效的重要一环。清政府对于处理州县考核的结果相当重视，通过官报公布考核情况，以求得舆论的监督。光绪三十四年至宣统三年的《政治官报》共刊登了各年度州县考核的奏折17份，涉及内容广泛，既有各省奏报考核情况的奏章与清单，也有中央主持机构的总结与奏报，还有吏部为落实奖罚而列出的议叙折。

不过，《东方杂志》对清廷以官制官的举措并不看好，认为充其量不过是官样文章：“大凡专制政府，其所行之政策，无不似是而实非。如今日责成各督抚年终考察州县开列简明表册刊

入官报一事是也。推此举之宗旨,为杜绝欺蔽而设也,其意仍不外乎防弊,而不知防弊之政策,其弊即生于防弊之中”,因为“任意迟速之权,仍操之于政务处”,而一些腐败成习的州县官吏,势必千方百计将此变成报虚瞒实的过场,不仅官报能否将考核情况如实刊载令人置疑,即使如实刊出,官官相护的陋习和民不与官府争讼的传统,也会令绅民未必能够据此进行有效监督,因此不会有明显效果。[53]《中外日报》同样对政府实施的成效抱有怀疑,但肯定了其中的合理因素,“朝廷谕旨实有许民与闻政治之意”,对“革蒙蔽之习,于吏治诚不无裨益”,呼吁士民自觉承担监督之责任,善用纠察之权利,形成舆论压力,使“州县与疆吏者知入告之词若一有不实不尽,必不免于清议之指摘,斯平时之设施,自不敢不从事于实际”[54]。

官报形式上是传媒,其实作为政府喉舌,仍是官僚体制的组成部分。在没有真正建立有效监督机制的前提下,依靠现有官僚体制来防止由该体制所产生的弊端,的确很难收到实效。所谓其弊生于防弊之中,州县考核本身就是最好的证明。对比官报发表的考核州县材料,与档案记录的情况差别明显。前引《宣统元年分广东省各厅州县衔名年籍政事及出具切实考语开列清单》和《浙江省光绪三十四年分各厅州县事实遵缮简明清单》,在每个被考核的官员名下,有十项内容的具体数字,而《政治官报》刊载的往往只有奏章而无清单清册,即只刊出笼统考语或所评定的等级,并不登载具体事实。这种“犹抱琵琶半遮面”的障眼法,使得政务实情不能公诸于众,社会舆论和公众监督流于形式,只能起到蒙骗作用。宪政编查馆在光绪三十四年州县考核总结中无可奈何地承认:“整饬吏治,不外乎激浊扬清,而考察属僚,尤在于循名责实。各省造送清册……所开事实详备者固所时有,敷衍者仍复甚多,积久相沿,必致有以空文表册　邀旷典者……于政治前途实大有妨碍。”[55]

尽管州县考核缺乏真正意义上的公众监督,对于考核之后的奖罚,吏部倒是比较郑重其事。每一年度考核结束,经中央主持机构审核,将明显有浮夸之嫌者剔除,吏部再把各省州县划分等级的考核结果及名单缮写清单,汇总奏报朝廷批准并记录在案,评出等级的官员分别奖惩升迁。具体规定为:列入平等者准照旧供职;一次列优等者照例给予寻常加一级;两届连列优等者升为最优等;列入最优等者在该省督抚加具考语、送部引见后给予擢升;一次列入次等者分别造册登记,两次均列次等者分别停升扣补。光绪三十二年的考核,全国列入优等者94人,除病故及另案参革6人毋庸议外,其余88人均照例各寻常加一级奖励。[56]光绪三十四年全国有56人因列入优等与最优等而得加一级,有获优等之后已升级或请假在家者,亦在其前任记录内加一级注册。[57]《清实录》记有一些州县考核列最优等而送部引见擢升的事例,[58]表明通过考核,擢用了一批被认为是勤于政务的干练之才。而一些滥竽充数者,则因政绩平庸面临降级甚至革职的危险。

五

考核州县制度的建立与实施,目的之一为通过比较和甄别,掌握下属的实际能力,检查督促政令贯彻,防止因循敷衍之类的官场积习。但是,政绩考核,虽在一定程度上可以了解与评估各级官员的实际作为,却无法了解其操守品行。另一方面,由于对组织考核的省级大员缺乏必要的约束,也很难收到实效。光绪朝后期,新政事务繁多,地方应接不暇,只好敷衍因循,清廷的许多政令变成一纸空文。对于各地官员的推托观望,朝廷三令五申均未奏效,于是通谕各地,敲山震虎:“著各该督抚于奉到此旨后,将现在筹办之事,速即认真举办,仍将有无成效情形,先行据实具奏……倘有不肖州县玩视民瘼,阳奉阴违,该督抚即当严行参劾,从重治罪。倘该管上司不行揭报,封疆大吏不即核实严参,是罔恤民艰,国法具在,朝廷亦不能曲为宽恕也。”[59]不过,对于天高皇帝远的封疆大吏,仅仅催促命令难以迫其就范,制度性约束会更为有效。考核州县不仅有利于了解各地州县官员贯彻政令的情况,也间接反映了督抚大员执行朝旨的态度与能力。

制度变革实际是利益重组,任何变动调整牵一发而动全身,如果不能协调好局部与整体的关系,就会导致矛盾凸显甚至激化,从而大大

削弱新制度应有的功能。州县事实考核实行数年，与预期目标比较，收效并不显著。此项制度变革，本来是作为检查新政推行实效并反映基层吏治状况的一种手段，从制定、执行与补充修订的诸多环节及整个运作过程而言，主持其事的中央机构都相当认真而且努力，但各地督抚的态度似乎相对消极，各省大员对于加考与奏奖，拖延敷衍，以至吏部要三番五次催促。这一方面固然由于考核周期短，程序相对繁琐，官员疲于应付，更为深层的原因，则是晚清督抚势力日益坐大，中央的控制力逐渐削弱。清政府推行新政和宪政，督抚的权力无论从制度要求还是实际运行看，都不可避免地进一步扩展。实行州县事实考核制，在清政府是想加强对于各级政权的控制，这与督抚希望扩张权限的诉求显然存在矛盾。而考核州县事实虽然由中央机构主持，却由各地督抚具体操作，双方的利益需求不同，态度各异，朝廷对于结果的认知只能建立在由督抚操控的考核基础之上，而对督抚组织考核的结果，则缺乏有效的监督核查机制。尽管后来清政府各部陆续派遣调查员调查各地新政事宜，试图与州县考核相互印证，但是分别进行，难以形成总体评估。督抚敷衍朝廷，并非抗拒新政，所争只是新政由谁主导，以及如何分配利益。况且督抚的权力来源毕竟还是清王朝，而非其所在的地方社会，通过新政来维护和改善清王朝的统治，本应是君臣一体的根本利益。可是，如果不能协调制度变动所涉及的利益重新分配，其一致性必然在维护各自利益而造成的分歧和持续不断的摩擦冲突中逐渐销蚀，考核州县最终也难以实现设计者的初衷。

新政官制改革后的中央各部门，权限划分未作协调，运作起来各自为政，学部、农工商部、邮传部、民政部都分别进行考核，从各自的角度看，固然都有益处，但政出多门，各级官员难以应付。为了协调各方关系，宣统二年十二月，在光绪三十四年度州县考核完成后，宪政编查馆提出：考虑到中央官制改革后，各省官制及其职能有了变动调整，而今后府厅州县官制尚须改订，州县考核“若仍照从前奏定章程责令奏效推行，恐未能适合。拟请自本届考核竣事后即行停止，由各该主管衙门另订考核章程，会同督抚督饬司道认真办理”，要求将主持州县考核的权限移交各相关机构，[60] 亦即此后的州县考核改由各部负责，分项进行。但宣统三年湖南、云南、甘肃等省仍交付了宣统元年度的州县事实，并刊登于《政治官报》，继续按原有办法运作。

尽管存在种种问题，但实事求是来看，清政府的确希望肃清吏治，州县事实考核也不能说完全是虚应故事，毫无成效。从档案所保存的一些清单看，经过不断完善，州县考核一定程度上反映了各地官员执政的情况。然而，问题的症结在于，清政府和各级官僚的社会公信力太差，以其有限的努力和效果，很难取信于民。在清政府觉得已经尽力而为，在民众看来却是换汤不换药，甚至根本就是一场骗局。除非清政府的改革足以让民众普遍得到实惠，或是彻底改头换面，才能重新取信于民，恢复社会公信力。否则，它的一举一动，无不让人有理由怀疑和猜忌。所以主张立宪的《东方杂志》提出：“呜呼！居今日而言整顿官制，殆非明定宪法，将州县所司之事，分数人任之，以厘定其权限而专其责成，而又厚其廉俸，增其公费不为功矣。”[61] 即以是否实行宪政作为衡量清政府改革诚意的指标。

值得注意的是，以州县考核制度改革为契机，整个清朝的官员考核模式及其标准发生了很大变化。在每年一度的州县考核制度化、常规化之后，吏部奏请变通京察事宜，仿照州县考核办法，新设官职不以四格法为准，“警官但论其巡缉之是否勤奋，看守官但论其防范之是否周密，俱填注切实考语及称职、勤职、供职字样并六法等款以定去留，俱无庸填注四格”[62]。1909 年，吏部在宪政筹备事宜单中，将拟改订外省大计章程、归并考核州县事实章程，作为筹备宪政第三年改革方案的重要内容。[63] 这说明清廷已经着手准备调整州县考核与大计的关系，建立新的通盘考核体系。只是由于辛亥革命的迅速到来，这些计划和方案还来不及实现，便胎死腹中。

考核州县事实，是清末新政改革的重要措施。清统治者试图通过体制内的制度变革，解决吏治腐败的积弊，整顿、筛选和利用现有的官僚队伍，为推行新政考察和选拔骨干，从而达到增强统治机能，巩固权力基盘，防止秩序崩溃，实现长治久安的目的。这种希望变改革的对象

为动力和依靠的设想，虽然有些一厢情愿，毕竟是体制内变革的必由之路。可是，此举存在风险，官僚群体首先要维护其既得利益，而改革不可能让每一个成员都成为受益者，一旦统治集团内部的利益分歧不能兼顾，反而容易激化矛盾。而当局在处理维护与变革的关系时，往往会牺牲变革的目标以维护既得利益。改革的结果，要么只是徒具形式，避重就轻，治标而不治本，要么可能引发冲突，造成内部的分崩离析。这两种情况，都会背离改革的初衷，导致玉石俱焚。光绪三十三年，御史黄瑞麒曾向朝廷尖锐地指出了新政的这一症结及危害：“粉饰涂抹，虚应故事，不耕旧壤而遽播新种，不定图式而遽庀工材，窃恐植莠芸苗，不能为田，东扶西倒，不能成室。”[64]清政府无法平衡错综复杂的各种利益关系，陷入不改不行，改也不行的两难境地。面对官僚集团内部的利益分歧，清政府一直努力集中权力，通过州县考核加强对各级官吏的控制，便是其中一环，而皇族内阁的成立，则是这一过程的最终结局。这不仅与宪政的总体目标相背离，也不为督抚大员们所乐见。同时，包括州县考绩制在内的清政府的改革，未能重新取得社会和民众的信任，却成为舆论抨击的对象。于是改革走向反面，非但不能消除矛盾，解救危机，反而使得统治集团离心离德，分化动摇，与民众矛盾也日益激化，最终在革命浪潮的冲击下土崩瓦解。

---

①刘锦藻：《清朝续文献通考》卷九一，选举八，浙江古籍出版社，2000 年，总 8513－8514 页。

②郭松义等：《清代典章制度》，吉林文史出版社 2001 年；艾永明：《清朝文官制度》，商务印书馆 2003 年。

③大野晃嗣：《清代加级考—中国官僚制度の一侧面》，《史林》第 84 卷第 6 号，京都大学史学研究会 2001 年；小野达哉：《清初地方官の考课制度とその变化—考成と大计を中心にして》，《史林》第 85 卷第 6 号，京都大学史学研究会，2002 年。

④魏光奇《晚清的州县行政改革思潮与实践》一文，对此略有述及，认为“具有近代性质的改革色彩”，并对“民国时期的县行政制度也有影响”（载《清史研究》，2003 年 3 期）。

⑤顺治二年至四年，确定外官考绩制为“大计”，以四格为标准注考，并以三年一届为考核周期。康熙元年，曾一度罢大计，止行考满，并定考满办法。康熙四年停止考满，复行大计（《钦定大清会典》事例卷七八，光绪己亥刊本）。

⑥近年来，艾永明对这一问题有所考异，详见所著《清朝文官制度》，第 214—217 页。

⑦《大清高宗纯皇帝实录》，卷一二四二，第九页，乾隆五十年十一月辛亥。

⑧《钦定大清会典》卷十一，第十，光绪己亥刊本。

⑨《钦定大清会典事例》卷十一，第九至十四页，光绪二十五年刊本。乾隆三十四年前为“八法”。六法即不谨、罢软无为、浮躁、才力不及、年老、有疾，八法加贪、酷。

⑩《大清圣祖仁皇帝实录》，卷二十二，第十二—十三页，康熙六年六月甲戌朔。

11《大清世宗宪皇帝实录》卷八，第十五页，雍正元年六月乙亥。

12《大清穆宗毅皇帝实录》卷四十二，第二十四页，同治元年九月癸丑。

13《大清文宗显皇帝实录》卷二百六，第二十六页，咸丰六年八月庚戌。

14 清制凡督抚履任时间不足一年，大计可展缓。另见魏秀梅《从量的观察探讨清季督抚的人事嬗递》，台北《中央研究院近代史研究所集刊》，第 4 期，1973 年。

15 刘大鹏：《退想斋日记》，1898 年 1 月 7 日，山西人民出版社，1990 年，第 77 页。

16 何刚德：《客座偶谈》卷二，上海古籍出版社，1983 年。

17 张仲礼著、李荣昌译：《中国绅士——关于其在十九世纪中国社会中作用的研究》，上海社会科学院出版社，1991 年，第 235 页。

18《大清文宗显皇帝实录》卷二百六，第二十六页，咸丰六年八月庚戌。

19 中国第一历史档案馆藏：端方档案全宗，函字 31 卷，要函类。

20 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，中华书局 1958 年，总 4863—4864 页。

21 陈夔龙：光绪二十八年八月《清淮遵设课吏馆折》，《庸　尚书奏议》卷二，1911 年石印本。

22 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，总 5112—5113 页。

23 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，总 4355 页。

24 杨家骆主编：《戊戌变法文献汇编五》，台湾鼎文书局，1973 年，第 96－97 页。

25 中国第一历史档案馆藏：军机处录副奏折档案全宗，光绪朝内政类，第 5738 卷，第 5 号。

26 以上为笔者据《光绪宣统朝上谕档》（29）正月至十二月上谕所做的统计，仅为督抚参奏举劾文职官员之奏章，尚未包含御史和其他官员参奏之折。

27 根据钱实甫《清代职官年表》统计，中华书局 1980

年, 第 1740—1743 页。

28 光绪三十年五月十四日谕旨, 朱寿朋编:《光绪朝东华录》, 总 5193—5194 页。

29 光绪三十一年十二月《政务处奏考核三十年州县事实谨拟画一章程折》,《光绪朝东华录》, 总 5463—5464 页。

30 刘锦藻:《清朝续文献通考》, 卷九二、选举九, 第 8517 页; 赵尔巽等:《清史稿》卷一一一, 志八六、选举六, 中华书局, 1998 年。

31 清朝谕令中若采纳了朝臣疆吏的奏章建言中的方案或计划, 多有提及。如该谕后半部分提及, 作为整顿吏治重要内容的裁汰书吏差役, 即起因于张之洞、刘坤一的江楚会奏第二折。

32 朱寿朋编:《光绪朝东华录》, 总 5463 页。

33 光绪三十年至三十四年的州县考核情况, 分别见本文所引各中央主持机构的奏折; 宣统元年的考核, 规定由各主管衙门主持, 未见奏报。但中国第一历史档案馆存有广东省该年份的州县清册原件, 另外宣统三年正月《政治官报》刊有湖南、陕西、云南三省奏报的考核事实折, 可见宣统元年的考核实际进行过, 只是未有全国性统计和奏报。

34 是表根据《光绪朝东华录》、《清实录》、《政治官报》的相关奏折, 以及中国第一历史档案馆藏吏部全宗、军机处录副全宗、会议政务处全宗、宪政编查馆全宗的相关资料整理汇编。

35 中国第一历史档案馆藏: 政务处档案全宗, 30 号卷, 州县事实项, 第 2602 号文《安徽省州县正署各官等项事实表》、同卷第 2693 号文《甘肃钱谷刑名事实表》; 军机处录副全宗, 宣统朝内政类, 7473 卷, 第 9 号文《宣统元年分广东省各厅州县衔名年籍政事及出具切实考语开列清单》、7472 卷, 第 22 号文《浙江省光绪三十四年分各厅州县事实遵缮简明清单》。

36《宣统元年分广东省各厅州县衔名年籍政事及出具切实考语开列清单》, 中国第一历史档案馆藏: 军机处录副全宗, 宣统朝内政类, 7473 卷, 第 9 号文。

37《浙江省光绪三十四年分各厅州县事实遵缮简明清单》, 中国第一历史档案馆藏: 军机处录副全宗, 宣统朝内政类, 7472 卷, 第 22 号文。

38 光绪三十四年十二月《山东巡抚袁树勋奏考州县事实折并单》,《政治官报》第 452 号(1909 年 2 月 2 日)。

39 宣统元年二月《江西巡抚冯汝　奏考察州县事实折并单》,《政治官报》498 号(1909 年 3 月 20 日) 。

40 光绪三十三年十二月,《御史黄瑞麒奏筹备立宪应统筹全局分年确定办法折》,《清末筹备立宪档案史料》(上) , 中华书局 1979 年, 第 316- 317 页。

41 宪政编查馆、吏部会奏:《遵旨拟定切实考验外官章程折》,《光绪朝东华录》, 总 5818 页。

42《某邸庇护外官》,《大公报》1909 年 7 月 7 日。

43 46《政务处奏考核三十年州县事实谨拟画一章程折》,《光绪朝东华录》, 总 5463—5464 页。

44《考察政治馆奏考核三十一年州县事实谨拟切实劝惩办法折》,《光绪朝东华录》, 总 5715—5716 页。

45《宪政编查馆会奏考核(光绪三十三年) 各州县事实折》,《政治官报》第 751 号(1909 年 11 月 28 日) 。

47《度支部主事陈兆奎条陈开馆编定法规等六策呈》,《清末筹备立宪档案史料》(上) , 中华书局 1958 年, 第 267 页。

48《陕甘总督升允奏造具上年分各州县事实考语表册折》,《政治官报》第 364 号(1908 年 10 月 30 日) 。

49《护理云贵总督沈秉　奏开报各厅州县简明事实折》,《政治官报》第 756 号(1909 年 12 月 3 日)。

50《考察政治馆奏考核三十一年州县事实谨拟切实劝惩办法折》,《光绪朝东华录》, 总 5716 页。

51《宪政编查馆会奏考核光绪三十二年各州县事实折》,《光绪朝东华录》, 总 5955—5956 页。

52 55《宪政编查馆会奏考核(光绪三十四年分) 各省州县事实分别劝惩折》,《政治官报》第 1187 号(1911 年 2 月 21 日) 。

53《政府命各督抚年终考察州县开列简明事实刊入官报》,《东方杂志》第 1 年第 7 期(1904 年 9 月 4 日) 。

54《论士民宜自尽其责任》,《中外日报》, 1904 年 7 月 1 日。

56《吏部奏考核州县事实列入优等各员议叙折并单》,《政治官报》第 333 号(1908 年 9 月 29 日)。

57《吏部奏核议光绪三十四年各省州县事实列入优等各员照例议叙折并单》,《政治官报》第 1259 号(1911 年 5 月 4 日)。

58 如在任候选道山东德州知州杨学渊"得旨著在任以道员尽先补用" ,《宣统政纪》卷二十二, 第一一二页, (1909 年 10 月 29 日) ; 直隶高阳县知县畅文藻' 著在任以直隶州知州候补" ,《宣统政纪》卷五, 第八页, (1909 年 1 月 9 日) 。

59《光绪朝东华录》, 总 4364 页。

60《宪政编查馆奏嗣后考核府厅州县事实另由各衙门办理片》,《政治官报》第 1187 号(1911 年 2 月 21 日) 。

61《政府命各督抚年终考察州县开列简明事实刊入官报》,《东方杂志》第 1 年第 7 期(1904 年 9 月 4 日) 。

62《吏部奏定变通京察事宜折》,《清朝续文献通考》卷九十二, 选举九, 总 8520 页。

63《吏部奏筹备事宜按年开单呈览折》,《清朝续文献通考》卷三百九十六, 宪政四, 总 11463 页。

64《御史黄瑞麒奏筹备立宪应统筹全局分年确定办法折》,《清末筹备立宪档案史料》(上) 第 319 页。